

# **A RELATIVIDADE DO CONCEITO DE POBREZA E AS ESTRATÉGIAS PARA A SUA ERRADICAÇÃO**

---

*José Manuel Rodrigues Lúcio\**

## **Introdução**

A presente comunicação corresponde, no essencial, a uma síntese de um trabalho de investigação levado a cabo no decurso de uma estadia nos Estados Unidos da América entre Janeiro e Junho de 2005. No decurso dessa estadia na Califórnia State University, desenvolvemos um estudo sobre problemas de combate à pobreza no Condado de Sonoma, pertencente ao Estado da Califórnia. Por outro lado, e sempre que considerarmos necessária a referência a uma fonte de comparação internacional, recorreremos a trabalhos recentes<sup>1</sup> sobre o mesmo tema e que incidem sobre um país em desenvolvimento – o Brasil.

A presente comunicação irá abranger três pontos fundamentais:

1. A relatividade do conceito de pobreza;
2. A questão urgente da exclusão social;
3. As estratégias actuais para enfrentar este flagelo

Considerando a temática mais alargada dos XI Encontros Interdisciplinares – A Relatividade e Experiência – procuraremos estabelecer um quadro comparativo sobre a valorização do conceito de pobreza em diferentes realidades sociais, numa dupla óptica de conceptualização teórica e de delinear de estratégias conducentes à sua erradicação ou redução. Assim, as

---

\* Professor Auxiliar no Departamento de Geografia e Planeamento Regional da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

<sup>1</sup> Ver Lúcio (2003).

realidades em confronto correspondem a espaços geográficos pertencentes a um país que consideramos como desenvolvido – os Estados Unidos – e uma nação que se encontra em pleno processo de desenvolvimento – o Brasil.

### A relatividade do conceito de pobreza

As análises e os diagnósticos quer de natureza retrospectiva, quer de índole prospectiva, com a temática da desigualdade como “pano de fundo”, devem ter sempre em consideração que o «economic development studies the causes and cures of mass poverty» (Herrick e Kindleberger, 1983: 1). Assim, os estudos sobre os desequilíbrios de distribuição de riqueza e rendimento devem atender à «involuntary deprivation of fundamental material comforts of life – basic nutrition, rudimentary shelter, minimally competent medical attention, primary education» (*idem*, 1983: 1).

É neste sentido, que se tem vindo a tomar progressivamente consciência da dimensão do problema à escala regional e internacional, através, nomeadamente de Relatórios das Nações Unidas onde se aborda, quantitativa e qualitativamente, as questões associadas à privação. No entanto, a abordagem aos problemas da pobreza tem vindo, também, a revelar que:

*«it is hard to overcome involuntary deprivation that accompanies mass poverty, because it consists of a series of vicious circles, or more technically, a set of interlocking equilibrium circumstances that reinforce one another. Poor people do not consume much and thus cannot work hard. They earn little and thus cannot save much. They view children as potential contributors to family income and thus produce many of them, which may be in the family's interest but is not so clearly in society's» (ibidem: 1-2).*

Neste sentido, alguns autores têm procurado determinar, mais em pormenor, as características intrínsecas do fenómeno da pobreza<sup>2</sup>, na tentativa de determinar, através de uma análise rigorosa deste fenómeno, o que distingue a pobreza de outros factos, igualmente importantes, como a desigualdade. Por outro lado, os estudos sobre pobreza encerram como objectivos essenciais a determinação de medidas aceitáveis da dimensão e intensidade do próprio fenómeno e, mediante o melhor conhecimento e interpretação das suas causas e consequências, propor um conjunto de políticas adequadas a cada caso<sup>3</sup>.

Importa igualmente referir que, **uma das questões perturbantes sobre a pobreza reside na sua persistência ao longo do tempo**. Sendo um fenómeno multicausal, as explicações e as respectivas políticas têm de atender a um

---

<sup>2</sup> Sobre uma abordagem por categorias da pobreza ver Galbraith (1958: 49-56).

<sup>3</sup> Sobre uma perspectiva genérica de questões a considerar na análise do fenómeno da pobreza ver Seoane (1997).



corpo complexo de factores (decorrentes de fenómenos como o passado colonial, a distribuição de rendimentos, as características geográficas, entre outros) que conduziram a que, nos dias de hoje, ocorram em diferentes partes do globo, situações graves de carência.<sup>4</sup>

O último ponto referido, remete para outra importante dimensão deste problema: a pobreza e acontecimentos a ela associados como a fome ou a privação de direitos apresentam causas diversas consoante a área geográfica que se estiver a tratar. Dito de outro modo, não é despiciendo ter em consideração, quando se aborda o fenómeno da pobreza, se estamos a “contabilizar pobres” na América Latina ou na Ásia. As variações culturais e sociais impõem, desta forma, especiais precauções na leitura das causas e na prescrição de receitas para um problema comum – a pobreza de parte significativa da população de um determinado país ou região. Deve, portanto, observar-se que «o conceito de pobreza é, na sua essência, normativo, envolvendo juízos de valor sobre normas sociais, padrões de vida e aspirações, e, por conseguinte, reportar-se-á sempre a uma sociedade, definida no tempo e no espaço» (Ferreira, 2000: 41).

A tentativa de encontrar uma definição satisfatória para o conceito de “pobreza” encontra, *a priori*, dificuldades de diferentes naturezas. Desde logo, o facto de existirem associados ao termo “pobreza” determinados mitos, de que um dos principais corresponde à «common misperception that the poor do not work» (Iceland, 2003: 3). De um modo geral, quando analisados em pormenor, é possível verificar a incorrecção destes princípios e aparentes certezas sobre o conceito de pobreza. De facto, e cingindo-nos ao caso anteriormente referido, é possível afirmar que «nearly half of the poor of working age, work at least part-time» (Iceland, 2003: 3). Deste modo, podemos afirmar que «the idea that work enables people to become self-sufficient is a myth, even during favourable economic times» (Schwarz e Volgy, 1992: 149).

Conforme iremos verificar no capítulo dedicado ao estudo de caso, é crescente a importância do número de indivíduos classificados como “pobres” e que exercem uma actividade económica recebendo, por via desse facto, uma compensação salarial. Análises recentes permitem concluir, por exemplo, que «a large majority of poor families in the North Bay Area are working families (...). The promise of work as an avenue out of poverty has failed many families in the North Bay.» (Rhee e Acland, 2005: 47).

Deste modo, **a obtenção e manutenção de um posto de trabalho não representa, por si só, a garantia de fuga a uma situação de indigência.** Neste sentido, ganha particular acuidade a procura de um conceito(s) que permita ultrapassar as ideias e mitos preconcebidos que, de um modo geral, estão associados à noção de pobreza.

---

<sup>4</sup> Ver neste sentido O'Connor (2002).

A definição de pobreza engloba duas componentes principais de referência: as noções e medidas de pobreza absoluta e de pobreza relativa.

No primeiro elemento referido, «absolute measures, (...) typically attempt to define a truly basic – absolute – needs standard and therefore remain constant over time» (Iceland, 2003: 21). A **definição absoluta de pobreza** permite, entre outras questões, a existência de uma base para comparações internacionais, uma vez que na sua construção se inclui a proposta de uma variável medida em termos monetários<sup>5</sup>.

Para a **noção de pobreza relativa**, concorrem questões associadas a uma «condition of comparative disadvantage, to be assessed against some relative, shifting, or evolving standard of living. (...) [Therefore] absolute poverty lines remain constant, while relative ones rise as standards of living rise» (Iceland, 2003: 21).

Num importante estudo publicado em 2005, Jeffrey Sachs propõe a construção/definição de três tipos diferentes de pobreza:

*«As a matter of definition, it is useful to distinguish between three degrees of poverty: extreme (or absolute) poverty, moderate poverty and relative poverty. Extreme poverty means that households cannot meet basic needs<sup>6</sup> for survival. (...) Moderate poverty generally refers to conditions of life in which basic needs are met, but just barely. Relative poverty is generally construed as a household income level below a given proportion of average national income»* (Sachs, 2005: 20).

Deste modo, a distinção fundamental incluída no trabalho de Jeffrey Sachs corresponde à proposta de um conceito de “pobreza moderada”. Pensamos que a introdução do conceito de referência, “pobreza moderada”, é importante pelas perspectivas operacionais que oferece, sobretudo para a proposta de políticas destinadas ao apoio às populações carenciadas. Assim, julgamos se pode considerar que os indivíduos/famílias numa situação moderada de pobreza devem ser perspectivados como populações em risco, isto é, com uma forte possibilidade (devido, por exemplo, a alterações no ciclo económico) de poderem vir a integrar o grupo dos “extremamente pobres”. Não surpreende, portanto, que nas abordagens desenvolvidas nas últimas décadas do século XX, «poverty researchers focused on particular groups that were vulnerable, due to their exclusion from the centres of wealth and power and that today the focus is still on particular sections of the populations at risk» (Cheal, 1996: 31)

---

<sup>5</sup> O exemplo mais conhecido corresponde às definições de pobreza utilizadas pelo Banco Mundial, como por exemplo, a noção de que os indivíduos numa situação de pobreza extrema, auferem um rendimento não superior a um dólar/dia.

<sup>6</sup> Necessidades básicas incluem «Access to health care, amenities of safe drinking water and sanitation, education for all the children of the household, shelter and clothing». (Sachs, 2005: 20).



Importa salientar que introduzimos neste ponto da análise o conceito de exclusão, isto é, a noção de que numa determinada sociedade, definida por um tempo e espaço próprios, é possível encontrar agregados familiares/indivíduos afastados dos centros de decisão e produção de riqueza, sendo que esse afastamento pode ser definido quer numa perspectiva económica, quer numa dimensão geográfica.

Na primeira dimensão referida, encontra-se o problema central de que «poverty is a situation in which the welfare, derived from the command over resources of a household falls down below a certain minimum welfare level, called the poverty threshold» (Hagenaars, 1986: 10). Neste sentido, pobreza relaciona-se com uma dimensão económica, isto é, com capacidades aquisitivas inferiores às consideradas como aceitáveis para um padrão de vida condigno e, de igual modo, com a ausência de posse sobre recursos básicos.

A exclusão de índole geográfica tem, muitas vezes, na sua base um afastamento espacial face a territórios com melhor qualidade de vida (aqui definida com recurso ao que numa determinada sociedade se considera como “indicadores satisfatórios de acesso a bens e serviços essenciais) e dotados de melhores oportunidades<sup>7</sup>. Do cruzamento entre a dimensão económica e a base geográfica da exclusão, resulta uma aproximação rigorosa à maior ou menor gravidade de uma determinada situação de indigência.

Neste sentido, é possível afirmar que para diferentes intensidades do fenómeno pobreza, assim devem ser delineadas distintas estratégias de combate/erradicação de situações de indigência. Não podemos olvidar o facto de que as necessidades a atender nas três diferentes situações são estruturalmente dissemelhantes. Assim, para situações associadas a pobreza extrema, as estratégias devem ser direccionadas prioritariamente para o fornecimento dos bens e serviços mais básicos, como a alimentação e a prestação de cuidados de saúde. Nas estratégias destinadas às populações em situação de pobreza relativa, pensamos que as políticas mais adequadas devem envolver, entre outros elementos, uma componente de educação e formação profissional, com o objectivo de facilitar o acesso a empregos com remunerações mais significativas.

Face ao que antecede, podemos considerar, na óptica de uma política global destinada ao combate às diferentes situações de pobreza (extrema, moderada e relativa), que os elementos básicos de estratégia devem incluir «advancing equal opportunities, investing in human capital, ensuring that jobs are available at good wages, providing social insurance, redistributing income and providing basic necessities» (Page, 2000: 293). Deste modo, será

---

<sup>7</sup> Conforme refere Harrell Rodgers, «particularly in South and Appalachia, people are isolated and have fewer job opportunities, the worst educational systems and the poorest health care» (1979: 57).

possível, mediante um esforço continuado e abrangente, a redução significativa da pobreza, nas suas três componentes.

Neste ponto da discussão importa salientar que existe uma clara segmentação no tocante a estratégias e políticas de acordo com a área geográfica que estivermos a considerar. Assim, se no caso de países como os E.U.A., se presta particular atenção às questões e estratégias associadas à redução da pobreza moderada, no tocante a nações com maior atraso no nível de desenvolvimento, o princípio conceptual que orienta as políticas radica na noção de que a «*extreme poverty occurs only in developing countries*» (Sachs, 2005: 20). Daqui resulta uma diferenciação de políticas e estratégias, que separa os países desenvolvidos daqueles que ainda apresem-tam níveis insatisfatórios de progresso. Não deve, portanto, constituir surpresa que vários dos trabalhos levados a cabo por grupos de cidadãos em espaços metropolitanos brasileiros, correspondam a iniciativas no âmbito da redução da pobreza extrema<sup>8</sup>.

Face ao que antecede, julgamos que a procura de um conceito/definição satisfatório de pobreza, deverá ser orientado no sentido de propor um conjunto de elementos comuns a uma situação de indigência, independentemente da intensidade do fenómeno. Deste modo:

*«we might say that three major points of view may be distinguished in the way poverty is defined: 1) being poor is lacking some basic necessities; 2) being poor is having less than others in society; 3) being poor is feeling you do not have enough to get along»* (Hagenaars, 1986: 37).

Neste conjunto de elementos encontramos diferentes questões que merecem uma análise e reflexão complementares:

- a) Em primeiro lugar, a uma situação de pobreza, associa-se questão central e não negligenciável do acesso a um conjunto de bens e serviços considerados fundamentais para uma existência condigna;
- b) Em segundo lugar, introduz-se, neste ponto da nossa reflexão, uma dimensão crucial do conceito relativo de pobreza: ser pobre é ter menos do que outros indivíduos pertencentes ao mesmo corpo social;
- c) Finalmente, e esta é uma questão central para a discussão sobre o que significa “ser pobre”, um indivíduo em situação de indigência tem menor grau de auto estima e de confiança em si próprio. Neste sentido, compreende-se porque razão as estratégias recentes de combate à pobreza, colocam um ênfase tão declarado na recuperação da confiança do indivíduo em si próprio e nas suas capacidades.

---

<sup>8</sup> Ver Lúcio (2003).



Embora as questões relacionadas com estratégias de redução de pobreza relativa, venham a ser objecto de reflexão complementar em parte posterior da nossa comunicação importa, desde já, referir que uma ideia fundamental, ou se se quiser, um princípio orientador básico, para uma política de redução de desigualdades, deverá envolver obrigatoriamente «give an opportunity to achieve incomes that allow for self-sufficiency in terms of education, health, shelter, food, etc» (Schwarz e Volgy, 1992: 157).

Face ao que antecede, é lícito concluir que parte das orientações estratégicas para redução da pobreza devem ser vocacionadas para corrigir as designadas «market imperfections, particularly the pattern of income distribution» (Rodgers, 1979: 57). As problemáticas do rendimento e sua distribuição constituem elementos cruciais nos estudos sobre a pobreza, uma vez que se encontram no cerne da questão central correspondente à medição do fenómeno pobreza e, consequentemente, a toda a lógica da construção das Linhas de Pobreza. Este problema é particularmente grave em países com estruturas de distribuição de rendimento muito desequilibradas, de que são exemplos o Brasil e a Argentina<sup>9</sup>.

### A questão urgente da exclusão social

Enquanto noção inicial a reter no domínio da exclusão, ressalta imediatamente a constatação de que «ser membro de uma sociedade significa não apenas ter certos direitos políticos e civis, mas também ter garantias quanto à satisfação de um conjunto básico de direitos humanos inerentes à dignidade humana ou de necessidades comuns à condição humana» (Ferreira, 2000: 56). Este princípio determina que o “estar excluído” implica um sentimento de “não pertença”, isto é, de não acesso a elementos que compõem uma vida estimulante, na perspectiva de um exercício de cidadania plena.

As preocupações com a exclusão social têm grandes raízes no pensamento sociológico norte-americano sobretudo, a partir dos anos 60, quando se desenvolveram vários estudos, no seguimento da “guerra à pobreza” declarada por Lyndon Johnson em 1964<sup>10</sup>. Neste contexto merece destaque as preocupações raciais e étnicas (situação dos negros, por exemplo) que constituíram importantes pontos de análise nos trabalhos produzidos no segundo lustro da década de sessenta. Como referia Mollie Orshansky, num trabalho produzido em meados da década acima mencionada:

---

<sup>9</sup> Ver Lúcio (2003).

<sup>10</sup> No documento produzido durante a presidência de Lyndon Johnson, é interessante notar a referência explícita ao conceito de padrão de vida digno: «By poor we mean those who are not now maintaining a decent standard of living – those whose basic needs exceed their means to satisfy them» (Economic Report of the President to the Congress, January 1964).

*«the causes of poverty are many and varied. Because some groups in the population are more vulnerable, however, a cross section of the poor will differ from one of the non poor, measure for measure. Mothers bringing up children without a father, the age and the disabled who cannot earn, and the Negro who may not be allowed to earn will, more often than the rest of us, know the dreary privation that denies them the good living that has become the hallmark of America» (Orshansky, 1965: 82).*

Enquanto problemas graves associados à exclusão, os anos sessenta viram, também, o crescimento das preocupações com a educação, o envelhecimento populacional (e o que pode significar de redução da capacidade de ganhos salariais) e a ausência de cuidados de saúde. Assim, a multicausalidade da exclusão social, enquanto forma particular de manifestação de um processo de empobrecimento, permite concluir que:

*«poverty has many forms and many immediate causes. Low earnings are one factor and lack of education another. Unemployment, sickness and disability take their toll. Old age lowers earning power. Large families strain the family purse and help to plunge millions into poverty. Women are handicapped in comparison with men. The aged and single are plunged into far greater hardships than their brothers. (...) Those of dark skin are handicapped and have poverty ratio over three times greater than that of the whites» (Douglas, 1968: 142)*

A explicação para o crescendo desta “tomada de consciência” no interior da sociedade norte-americana, no decurso da década de sessenta, relaciona-se, pelo menos parcialmente, com a adesão e o entusiasmo iniciais com a “Guerra à Pobreza”:

*«the origins of the war on poverty are several: compassion stemming from abysmal hardship evident in the pockets of the population identified by geography, culture and race; embarrassment over the inconsistency of this hardship with the image of US affluence; fear regarding the potential for violence and disruption inherent in such inequality; excitement stimulated by the call for progressive new policies by an administration with “liberal” inclinations: and faith in the efficacy of social planning stimulated by those social scientists and other academics whose public respect and influence was at its zenith» (Haveman, 1997: 3).*

No caso Brasileiro importa mencionar que o pensamento sociológico coloca um particular enfoque em estruturas económicas injustas com raízes no próprio processo colonial. Deste modo, a desigualdade que marca a sociedade brasileira neste início de século seria também o resultado de um processo histórico de longo prazo, com ligações não negligenciáveis ao passado colonial<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Ver Faoro (1996).



Conforme veremos no tópico dedicado às políticas e estratégias de erradicação de pobreza, os anos oitenta, demonstraram que a redução do número de indivíduos e famílias em situação de indigência exige um esforço continuado no tempo e que o combate às causas requer uma perspectiva de longo prazo não sendo, por isso, viável a concretização do “sonho” de acabar com a pobreza nos E.U.A. até princípios da década de setenta. No entanto, importantes raízes foram lançadas na sequência da “guerra à pobreza” dos anos sessenta. Mesmo que os resultados tenham ficado aquém do esperado, toda a reflexão, montagem de iniciativas e entusiasmo gerados, constituíram importantes marcos de uma luta que só poderá ser vencida com o prosseguimento e consolidação de estratégias, numa óptica de prazo alargado e compromisso intergeracional.

Da leitura das preocupações sociais dos autores norte-americanos explicitas em diferentes trabalhos nos anos sessenta a oitenta<sup>12</sup>, pode-se concluir que a exclusão social representa uma questão que envolve diversas variáveis (educacionais, étnicas, profissionais) podendo, deste modo, manifestar-se de diferentes formas.

Face ao que antecede, podemos afirmar que o fenómeno de exclusão pode ocorrer em diferentes dimensões, conforme o apontado por Garry Rogers:

- a) *«exclusão do mercado de trabalho (desemprego de longo prazo);*
- b) *exclusão do trabalho regular (parcial e precário);*
- c) *exclusão do acesso a moradias decentes e a serviços comunitários;*
- d) *exclusão do acesso a bens e serviços (inclusive públicos);*
- e) *exclusão dentro do mercado de trabalho – ocorrência de um fenómeno de “dualização do processo de trabalho”: existem empregos ruins, de acesso relativamente fácil – que além de precários não geram um padrão de renda suficiente para garantir um padrão de vida mínimo; existem empregos bons, de difícil acesso, que geram níveis de renda e segurança aceitáveis;*
- f) *exclusão da possibilidade de garantir a sobrevivência;*
- g) *exclusão do acesso à terra;*
- h) *exclusão em relação à segurança, em três dimensões: insegurança física, insegurança em relação à sobrevivência (o risco de perder a possibilidade de garanti-la) e insegurança em relação à protecção contra contingências;*
- i) *exclusão dos direitos humanos»* (Rogers, 1995, apud Dupas, 1999: 20).

As várias dimensões da exclusão leva-nos a perceber que existe a possibilidade de um indivíduo estar excluído em determinados níveis e

<sup>12</sup> Ver, por exemplo, Hamilton (1968), Seligman (1968a) e (1968b), Levine (1970), James (1972), Rodgers (1979); Riemer (1988) ou Katz (1989).

incluído noutros, dado que o não exercício de uma actividade profissional exclui do mercado de emprego, mas uma subvenção estatal compensatória, impede a exclusão no que respeita à garantia da sobrevivência física.

Por outro lado, as múltiplas experiências de exclusão que podem ser vividas por um indivíduo, ou um por um agregado familiar, implicam que a abordagem deste problema deva assumir um carácter plural. Deste modo, podemos dizer que:

*«um bom entendimento da pobreza envolve o estabelecer de pontes entre variáveis. É, portanto, necessário vincular pobreza e integração social no emprego; articular a dimensão económica da pobreza com as dimensões sociais; examinar o papel do progresso social e das estruturas institucionais na criação de privações e na geração de inclusão; explorar as implicações da globalização para estratégias antipobreza, para a coesão social e justiça social; estudar os vínculos entre direitos (civis, políticos e sociais), acesso à sobrevivência e mercados»* (Rogers et al., 1995, apud Dupas, 1999: 21)

A evolução das sociedades modernas, aliada a fenómenos como o progresso extraordinário no domínio da informática, a configuração à escala regional (no sentido de blocos económicos, como a UE e o NAFTA) e mundial de redes de comunicação instantânea, a tendência para a integração de mercados, com a formação de grandes oligopólios, enfim, todas as manifestações sociais e económicas daquilo a que designamos de **Globalização**, determinam o aparecimento de novas causas para a exclusão e, por consequência, de novos excluídos. Como refere Edward Luttwak, a exclusão do mercado de emprego de categorias de trabalhadores até há pouco tempo consideradas “indispensáveis”, isto é, perfeitamente incluídas, como «os antigos operários industriais e antigos funcionários de escritórios, deve-se às inflexíveis exigências do turbocapitalismo, no que diz respeito a qualificações, motivação e mobilidade profissional» (Luttwak, 2000: 131).

A realidade acima descrita sugere, portanto, que os trabalhos a desenvolver nesta área de grande sensibilidade humana, uma vez que radica directamente nas condições de realização do indivíduo e da comunidade em que se insere, devem atribuir prioridade à **Integração**, ou seja, a todos os mecanismos que possam auxiliar ao estabelecimento de uma nova vivência, mais respeitadora dos direitos humanos, no seu sentido mais amplo. Deste modo, «não se devem aceitar desigualdades que decorram de discriminação política, cívica, cultural e étnica dado não serem respeitadoras de uma ideia de prioridade da liberdade.» (Rawls, 1993: 412)

Assim, poderíamos apontar *a priori* três níveis em que se deverá processar essa mesma integração:

*«integração política, num contexto de uma democracia participada;*



*integração económica, que articule as relações territoriais (políticas) com as não territoriais (de mercado); integração social, que abranja as aspirações dos grupos particularmente sensíveis à exclusão, como as mulheres, os analfabetos, os membros de minorias étnicas»* (Friedmann, 1996: 79)

No âmbito deste processo (a integração), será crucial o papel desempenhado pelo sistema educativo, dado que:

*«l'éducation doit assurer des connaissances, une compétence, une aptitude à apprendre à apprendre, mais dans un monde en incessantes mutations, producteur de valeurs éphémères, elle doit aussi aider les individus à se comporter de façon autonome, tout en leur enseignant l'écoute de l'autre, et en leur permettant la compréhension de notre environnement économique, social et politique»* (Bartoli, 1999: 49).

Neste ponto, deveremos destacar a prioridade que tem sido conferida à educação e à formação profissional no domínio do combate à pobreza nas áreas metropolitanas do Brasil. Por exemplo, na área da Grande São Paulo tem sido apreciável o esforço desenvolvido no âmbito da formação básica no domínio, cada vez mais importante, da informática e Internet<sup>13</sup>.

A já reconhecida e divulgada expressão “educar para a cidadania” deve, pois, ser avaliada neste contexto, isto é, naquilo que pode representar:

*«formação de valores e de comprometimento social com o processo de aumento das liberdades, para que as atitudes perante o desenvolvimento não sejam apenas o desejo de encontrar uma “fórmula mágica” resultante da combinação entre acumulação de capital, abertura de mercados e planeamento económico, mas sim o de exigir um compromisso muito sério com as possibilidades de liberdade»* (Sen, 2000: 336).

O próprio evoluir do desenvolvimento deverá desempenhar um papel significativo na consciencialização das comunidades no tocante à maior «exigência no progresso da equidade e nas características percepcionadas como necessárias para um padrão de vida digno e, como tal, objectos de referência em termos da defesa de igualdade de acesso e oportunidades» (Ferreira, 2000: 57).

Encontramos um interessante ponto de contacto entre as dimensões históricas do desenvolvimento e da exclusão: as várias esferas do progresso material das sociedades – o acesso à habitação, a inserção em redes de informação e ensino, a posse e disponibilidade de um grande conjunto de recursos ligados aos domínios da saúde e da assistência social, a maior

---

<sup>13</sup> Ver Lúcio (2003).

mobilidade – provoca uma salutar alteração do quadro de referências do conceito de exclusão. Dizemos salutar, porque às possibilidades crescentes de usufruto dos recursos do progresso, dever-se-á associar, sempre, uma exigência de **partilha** desses mesmos recursos. A lógica subjacente ao nosso raciocínio baseia-se no princípio da **integração** dos indivíduos nas suas comunidades e espaços de referência.

Neste ponto julgamos que se impõe uma

*«condição necessária para a determinação da presença ou ausência de “desenvolvimento”, enquanto **processo integrador**: a designada democracia participada com o que esta implica de liberdades civis, clareza e acesso alargado a uma informação completa, rigorosa e adequada. É importante apontar que esta condição política deve prevalecer não apenas a nível nacional mas também a todos os níveis territoriais inferiores, especialmente em comunidades empobrecidas, onde o acesso à informação não pode ser dado como adquirido»* (Friedmann, 1996: 43).

Não devemos esquecer que a exclusão se manifesta, em muitos casos, por um processo de «desintegração no sistema de actividade ou de emprego, com perda de competências ou capacidades, e pela desinserção nas relações familiares e sociais, com a fragilização das relações interpessoais e do sentimento de pertença» (Ferreira, 2000: 58).

Estes problemas sentem-se de um modo particularmente sensível em espaços periféricos às grandes cidades<sup>14</sup> onde, a um quadro de deficientes condições gerais de habitabilidade, se juntam problemas como a ausência de laços sociais com a comunidade envolvente e sentimentos de insegurança e, por vezes, grande precariedade na colocação profissional.

O estudo da exclusão social deverá incluir, portanto, uma reflexão sobre questões económicas, políticas e culturais, dado envolver, pelo menos, três pontos distintos de análise:

- **Os diferentes modos como se manifesta** – défice de rendimento, ausência de habitação condigna, dificuldade ou impossibilidade de aceder ao mercado de capitais, desnutrição, impossibilidade de prosseguir estudos, entre outros. Neste contexto, é importante referir que nem sempre existem medidas objectivas que permitam mensurar as condições em determinados níveis de manifestação da pobreza, ou seja:  
*«Contrariamente ao que ocorre em relação ao consumo alimentar, para o qual se dispõem de parâmetros exógenos relativos aos níveis de consumo mínimo, não existe normas para definir o consumo adequado de itens de vestuário, habitação, transporte, saúde, educação, etc., nem tampouco um*

---

<sup>14</sup> Sobre a problemática da exclusão social no contexto urbano ver Guerra (2001).



*procedimento direto para estimação da despesa mínima com esses itens.»*  
(Rocha, 1999: 8)

- **Um conjunto de causas diferenciado**, de acordo com o tipo de sociedade e com a faceta de exclusão considerada; se estivermos, por exemplo, a estudar o problema da educação é imprescindível que se analisem as reais condições de acesso a níveis intermédios ou superiores de ensino, por parte da população com reduzidos recursos financeiros. Por outro lado, se aquilo que estiver em causa corresponder a restrições significativas dos níveis de consumo alimentar, dever-se-ão pesquisar a tipologia de causas responsáveis pelos problemas ao nível da satisfação das necessidades de alimentação;
- **Um leque vasto de consequências**, desde a reprodução das condições que levaram ao surgimento dos problemas de exclusão até questões associadas ao défice de auto-estima e de auto-confiança, elemento-chave a combater num quadro de redução da incidência de fenómenos de exclusão social.

A ocorrência de fenómenos associados à exclusão social, como dimensão relevante da pobreza constitui, portanto, um desafio para as comunidades humanas. A dimensão da solidariedade tem, deste modo, de atravessar fronteiras políticas, distinções sociais e territórios. A luta contra a pobreza representa uma oportunidade única de conjugação de esforços entre indivíduos/comunidades tendo como objectivo último a resolução de problemas associados à dimensão da dignidade humana. Estamos perante um desafio inadiável. As respostas a estes desafios terão de ser dadas a diferentes escalas e recorrendo a distintas estratégias, consoante a natureza do problema e em função da dimensão territorial. Assim, a possível redução significativa da pobreza nos próximos vinte anos dependerá de trabalhos desenvolvidos às escalas internacional, nacional e local. Uma questão que se colocará no futuro e para a qual será necessário encontrar respostas eficazes, corresponderá à concertação e harmonização das estratégias desenvolvidas por diferentes instituições, quer sejam de natureza internacional, quer sejam de base nacional ou local. A procura de soluções equilibradas de coordenação constituirá, deste modo, uma das áreas cruciais para o êxito da “guerra à pobreza”, a desenvolver nas primeiras décadas do presente século.

## As estratégias actuais para enfrentar este flagelo

No decurso da década de oitenta e, sobretudo da década de noventa, tornou-se nítido que, embora as estratégias levadas a cabo nos anos sessenta e setenta tivessem representado um importante marco na luta contra a pobreza, muitas questões permaneciam sem resposta efectiva. Assim, a prioridade a conferir às estratégias de erradicação da pobreza, deveria ser orientada pelo cumprimento de um princípio básico, expresso nas palavras de Richard Ropers: «Life, liberty, and the pursuit of happiness are inconceivable without the opportunity to earn a decent living, secure life's basic necessities, and contribute to society» (1991: 189).

A citação anterior coloca, de modo muito nítido, aquelas que constituirão as duas preocupações fundamentais das novas estratégias de combate à pobreza: a criação de emprego e a prática de salários mais justos e adequados às reais necessidades dos agregados familiares.

Assim, defende-se o princípio de que «the abolition of poverty requires programs –above all, full employment» (Harrington, 1984: 231). Estabelece-se, deste modo, uma relação inequívoca entre redução de pobreza e políticas activas de criação de emprego<sup>15</sup>. Esta preocupação assume ainda contornos de maior relevância face às alterações recentes nas economias ditas “desenvolvidas”, em particular com a desconexão entre crescimento económico e criação líquida de emprego. Assim, os ganhos contínuos de produtividade, em resultado dos avanços tecnológicos, determinam que é possível registar taxas positivas de crescimento económico, sem ocorrer uma alteração significativa nos volumes globais de emprego. Deste modo, «if the decline in jobs and in full-time job becomes serious, more massive job creation and preservation policies would be required» (Gans, 1995: 137). Defende-se, portanto, a necessidade de uma política muito activa de criação e manutenção de emprego nas economias mais desenvolvidas, como elemento crucial da estratégia de combate à exclusão.

No entanto, embora o processo de expansão dos postos de trabalho disponíveis numa economia, possa ser considerado como um vector importante no quadro de uma estratégia de erradicação da pobreza, ele não representa uma **condição suficiente**. De facto, no decurso dos anos oitenta e, sobretudo noventa, será dado especial ênfase aos níveis de remuneração salarial<sup>16</sup>. Existe a tomada de consciência de que «poverty cannot be eliminated in the United States [and in other developed nations] unless something is done to raise the income of millions of individuals who work, often full-time and

---

<sup>15</sup> Ver neste sentido Schiller (1984: 232).

<sup>16</sup> Sobre toda a problemática de perdas de poder aquisitivo dos salários reais praticados nos E.U.A. ver Blank (1997b: 27–41).



year-round, at subminimum, minimum, or just above-minimum wage jobs» (Riemer, 1988: 40). Impõe-se, deste modo, a relevância de um processo de «empowering hardworking americans who struggle at the margins of the economy» (Schwarz e Volgy, 1992: 154).

Face ao que antecede, fica claro que, no decurso das décadas de oitenta e noventa, a concretização das duas linhas de estratégia acima referidas – criação de emprego e aumentos dos salários, sobretudo daqueles que se encontram na base da escala retributiva –, representou a grande aposta no domínio das políticas sociais de redução da exclusão.

No caso do Brasil, é interessante salientar a expressão assumida pelos movimentos ligados à habitação. Assim, os cidadãos organizados em associações, de que são exemplo as designadas comissões de bairro, têm conferido especial prioridade àquele que pode ser considerado o problema número um das metrópoles brasileiras: a falta de uma habitação condigna. Neste ponto, encontramos, uma vez mais, uma separação de estratégias de erradicação de pobreza/exclusão entre países com diferentes níveis de desenvolvimento económico/riqueza.

A participação dos poderes públicos neste processo, nomeadamente no que respeita aos níveis centrais da Administração, deverá ser orientada no sentido de «help everyone develop the skills, knowledge, motivation, and physical capability for productive work» (Page e Simmons, 2000: 294), com o objectivo bem claro de facilitar a integração num mercado de emprego cada vez mais exigente ao nível das qualificações técnicas e científicas.

Importa, ainda, mencionar que nas duas décadas em análise se continuou a defender a relevância da condução, a nível comunitário, dos programas de combate à pobreza, dado se reconhecer que «local institutions should be particularly important in the fight to reduce persistent poverty because they offer the potential to provide continuing consisting intervention into the life circumstances that surround the poor in the places where they live» (Goldsmith e Blakely, 1991: 22). Por outro lado, importa ainda ter em linha de conta que «community and neighborhood-based groups have been especially resourceful in reaching the poor. These groups generally intervene in the cycle of poverty through education, training, teaching of social skills and the provision of food and shelter» (*idem*: 24). Uma vez mais se defende que as relações de proximidade auxiliam na eficácia da aplicação e controle dos programas de erradicação da pobreza. Ao nível local o empenhamento é também reforçado, devido a que os agentes e as instituições fazem parte da comunidade, na qual se pretende integrar aqueles que se encontram excluídos.

O controle da aplicação dos programas e a sua adequada gestão é também facilitada pela participação dos agentes locais devido a que «community organizations, because they are almost always, intensely, political oriented to

the needs of neighbourhoods and citizens groups, stand a chance of identifying the situations of powerlessness, hopelessness and economic isolation, and pushing for change» (*ibidem*: 31–32). A eficácia é, assim, também, garantida pela mais fácil identificação dos problemas e, por aderência, da população realmente necessitada de apoio. Neste âmbito, importa referir que em ambos os casos considerados (E.U.A. e Brasil), existe uma leitura clara das vantagens do trabalho desenvolvido e gerido por grupos de base local.

É também neste sentido de dinamizar e incrementar a participação cívica na actividade das organizações locais, que Mark Robert Rant aponta ao referir que «virtually every community has organizations and groups that are addressing aspects of poverty. (...) There are countless numbers of worthy groups that are making important differences in the lives of needy children and adults. Such groups can almost always use additional help» (2004: 249). É, portanto, um apelo à mobilização, no entendimento que o exercício pleno da cidadania passa, também, pela preocupação com os membros mais desfavorecidos da comunidade<sup>17</sup>.

Na conclusão da nossa comunicação julgamos ser importante acentuar três princípios que deverão estar sempre presentes quando se equacionam estratégias, políticas, programas ou iniciativas destinadas a aliviar as condições de vida dos que, em dado momento, se encontram excluídos da sociedade:

- **Combater a pobreza é também um dever de cidadania e de solidariedade** com todos aqueles que conosco partilham a construção de um futuro melhor para as nossas comunidades. Assim, «the fundamental questions are not about the details of policy or the sources of revenue; they are, rather, about the basis of community, the conditions of citizenship and the achievement of human dignity» (Katz, 1989: 239).
- No tocante aos poderes públicos é fundamental ter sempre presente que «the state exists not just to preserve freedom. It exists also to protect the weak. It exists to strengthen the vulnerable, to empower the powerless, to promote justice. It exists to facilitate the pursuit of happiness» (Shipler, 2004: 289). **Deste modo, importa relevar que o Estado tem um Função Social a cumprir.** E que o cumprimento dessas mesmas atribuições de natureza social, é que justifica a noção e a existência de Estado numa sociedade moderna e aberta para o futuro.
- **A promoção de um quadro de vida digno e recompensador para a população excluída deve ser encarado como um imperativo ético e de descoberta do valor da fraternidade universal.** Como refere Michael Harrington, «perhaps in the process, we will discover a new vision

---

<sup>17</sup> Ver neste sentido Blank (1997a: 293).



of ourselves that rises above our individual needs and unites us in a common purpose» (1984: 255). Assim, importa reafirmar o princípio de **que colaborar num programa ou numa estratégia de erradicação de pobreza é, também, uma forma de aprofundamento dos laços que unem as comunidades humanas.**

## Bibliografia

- Bartoli, H. (1999) *Repenser le Développement*, Paris: Editions UNESCO, ECONOMICA.
- Blank, R. (1997a) *It Takes a Nation: A New Agenda for Fighting Poverty*, New Jersey: Princeton University Press, Princeton.
- Blank, R. (1997b) Why has economic growth been such an ineffective tool against poverty in recent years? In *Poverty and Inequality: The Political Economy of Redistribution*, ed. John Neill, Kalamazoo, Michigan: W.E. Upjohn for Employment Research, pp. 27-41.
- Cardoso, A. *et al.* (2001) Pobreza, Exclusão Social e Transições em Ciclo de Vida. (Re)traçando trajetórias (In)comuns em Contexto Europeu. In *Cidades – Comunidades e Territórios n.º 2*, Junho 2001, Lisboa, pp. 57-72.
- Cheal, D. (1996) *New Poverty: Families in Postmodern Society*, Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Douglas, P. (1968) *In Our Time*, New York: Harcourt, Brace and World, Inc.
- Dupas, G. (1999) *Economia Global e Exclusão Social*, São Paulo: Editora Paz e Terra.
- Economic Report of the President to the Congress, January 1964, together with the annual report of the Council of Economic Advisers, Washington D.C.: Government Printing Office.
- Egendorf, L. (edit) (1999) *Poverty: opposing viewpoints*, San Diego, California: Greenhaven Press Inc.
- Faoro, R. (1996) *Os Donos do Poder*, Vol. I e II, São Paulo: Editora Globo.
- Ferreira, M.L.B. (2000) *A Pobreza em Portugal na Década de Oitenta*, Lisboa: Conselho Económico e Social.
- Friedmann, J. (1996) *Empowerment*, Celta Editora, Oeiras, 1996.
- Galbraith, J.K. (1958) The new position of Poverty (from The Affluent Society). In *The Economics of Poverty*, ed. Burton Weisbrod (1965) Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, pp. 49-56.
- Gans, H. (1995) *The war against the poor*, New York: BasicBooks.
- Goldsmith, W. e Blakely, E. (1991) *Generations of Poverty: America's Underclass as an Economic and Political Dilemma*, Berkeley: University of California at Berkeley, Institute of Urban and Regional Development.
- Guerra, I. (2001) Intervenções Face à Exclusão Social Urbana. Uma Luta Inglória? In *Cidades – Comunidades e Territórios n.º 2*, Junho 2001, Lisboa, pp. 47-56.
- Hagenaars, A. (1986) *The Perception of Poverty*, Amsterdam: Elsevier Science Publishers B.V.

- Hamilton, D. (1968) *A primer on the economics of poverty*, New York: Random House.
- Harrington, M. (1984) *The New American Poverty*, New York: Penguin Books,.
- Haveman, R. (1977) Introduction: Poverty and social policy in the 1960's and in the 1970's – an overview and some speculations. In (1977) *A Decade of Federal Antipoverty Programs*, ed. Robert Haveman New York: Academic Press, pp. 1-19.
- Herrick, B. e Kindleberger, C. (1983) *Economic Development*, McGraw-Hill International Editions, Singapore.
- Iceland, J. (2003) *Poverty in America*, Berkeley: University of California Press.
- James, D.B. (1972) *Poverty, Politics and Change*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Jones, J. (1990) *Poverty and Human Condition*, Lampeter, Dyfed, Wales: Edwin Mellen Press, Ltd.
- Katz, M. (1989) *The undeserving poor*, Pantheon Books, New York.
- Levine, R. (1970) *The Poor: ye need not have with you*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Lúcio, J. (2003) *O Papel das Comunidades de Base no Desenvolvimento Local. A Importância da Doutrina da Igreja Católica em Diadema*, Doutoramento em Geografia e Planeamento Regional (Economia e Sociedades), Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
- Luttwak, E. (2000) *Turbocapitalismo*, Lisboa: Temas e Debates – Actividades Editoriais, Lda.
- Mandle, J. (2003) *Globalization and the Poor*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom.
- Mead, L. (1992) *The new Politics of Poverty*, BasicBooks, New York.
- O'Connor, A. (2001) *Poverty Knowledge*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- O'Connor, A. (2002) The measurement of poverty, In *The Companion to Development Studies*, In V. Desai e R. B Potter, London: Arnold, pp. 37-40.
- Orshansky, M. (1965) Consumption, Work, and Poverty, In *Poverty as a Public Issue*, Ed. Ben Seligman, New York: The Free Press, pp. 52-84.
- Page, B. e Simmons, J. (2000) *What Government can do – Dealing with Poverty and Inequality*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Rawls, J. (1993) *Uma Teoria da Justiça*, Editorial Presença.
- Rank, M. (2004) *One Nation, Underprivileged*, New York: Oxford University Press.
- Rhee, N. e Acland, D. (2005) *The limits of Prosperity: Growth, Inequality, and Poverty in the North Bay*, Santa Rosa, California: New Economy, Working Solutions.
- Rierner, D.R. (1988) *The Prisoners of Welfare*, New York: Praeger Publishers.
- Rocha, S. (1999) Opções Metodológicas para a Estimação de Linhas de Indigência e de Pobreza no Brasil, *Third Meeting of the Expert Group on Poverty Statistics (Rio Group)*, 22-24 Nov.
- Rodgers, H. (1979) *Poverty amid Plenty – a political and economic analysis*, Reading, Massachusetts: Addison Wesley Publishing Company.



- Ropers, R. (1991) *Persistent Poverty*, New York: Insight Books.
- Sachs, J. (2005) *The End of Poverty*, New York: The Penguin Press.
- Schiller, B. (1973) *The Economics of Poverty and Discrimination*, Englewood Cliff New Jersey: Prentice-Hall.
- Schwarz, John e Volgy, Thomas (1992) *The Forgotten Americans*, New York: W.W. Norton and Company.
- Sen, A. (1999) *Desenvolvimento como Liberdade*, São Paulo: Editora Schwarcz Ltda.
- Seligman, B. (1968a) *Permanent Poverty – an American Syndrome*, Chicago: Quadrangle Books.
- Seligman, B. (1968b) *Aspects of Poverty*, New York: Thomas Y. Crowell Company.
- Seoane, P. (1997) Statistical Sources for the Study of Poverty and Inequality, *Seminar on Poverty Statistics*, 7-9 May 1997, Santiago.
- Shipler, D. (2004) *The Working Poor*, New York: Alfred A. Knopf.
- Smith, S. (2005) *Ending Global Poverty*, New York: Palgrave/Macmillan.
- Weinberg, D. (1986) A Poverty Research Agenda for the next Decade. In *Fighting Poverty*, ed. S. Danziger e D. Weinberg. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, pp. 348-357.
- White, Howard (2002) The measurement of poverty, In *The Companion to Development Studies*, ed. V. Desai e R. B Potter, London: Arnold, pp. 32-36.
- World Bank (1996) *Poverty Reduction and the World Bank*, Washington D.C.: World Bank.

## Resumo

A presente comunicação corresponde, no essencial, a uma síntese de um trabalho de investigação levado a cabo no decurso de uma estadia nos Estados Unidos da América entre Janeiro e Junho de 2005. No decurso dessa estadia na California State University, desenvolvemos um estudo sobre problemas de combate à pobreza no Condado de Sonoma, pertencente ao Estado da Califórnia. O objectivo fundamental do estudo acima mencionado, correspondeu à avaliação do papel das instituições locais quer públicas, quer privadas, no combate à pobreza e à exclusão social no contexto de um Condado da Califórnia.

A presente comunicação irá abranger três pontos fundamentais:

1. A relatividade do conceito de pobreza;
2. A questão urgente da exclusão social;
3. As estratégias actuais para enfrentar este flagelo

**Palavras-Chave:** Pobreza, Exclusão Social, Estratégias, Estados Unidos, Sonoma.

## Summary

The paper corresponds, in its main part, to a synthesis of a larger research work that was developed between January and June 2005. During that period of time, the author conducted a research related with poverty alleviation in Sonoma County. The main goal was to study the role of local institutions, both public and private, in poverty alleviation at a county level. The paper is divided in three main parts as follows:

1. The concept of poverty and its relativity;
2. The main issues related with social exclusion;
3. The current strategies to fight the consequences of poverty and social exclusion.

**Key-words:** Poverty, Social Exclusion, Strategies, United States, Sonoma.

## Résumé

Le auteur présente une réflexion sur les problèmes de la pauvreté et de la exclusion sociale. Le article correspondes a une résumé d'un travail de recherche developée par l'auteur entre Janvier et Juin de 2005 aux États-Unis. Le principal objectif de l'article c'est l'étude de la participation des institutions locales (public et privées) dans les stratégies de réduction de la pauvreté et de la exclusion sociale.

L'article se dévide en trois parts principaux:

1. La définition de pauvreté;
2. Les principaux questions posée par la pauvreté et par la exclusion sociale
3. Les stratégies pour améliorer les conditions de vie de les pauvres.

**Mots-clés:** Pauvreté, Exclusion Sociale, Stratégies, Etats-Unis, Sonoma.